

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกโฉนด (หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์) ในที่ดิน

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาจะทำการศึกษาในส่วนของมาตรการในการให้สิทธิประชาชนถือครองที่ดินจากต่างประเทศหลังจากนั้นจะได้ทำการเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศไทยตามลำดับ ดังนี้

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกโฉนด (หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์) ในที่ดินของต่างประเทศ

1. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

จากบทความของนักวิจัยมูลนิธินิธิปอเนเพื่อปัญญาชนสาธารณะแห่งเอเชีย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนิกาตะประเทศรัฐญี่ปุ่นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กรรมสิทธิ์ฟิลิปปินส์และรัฐญี่ปุ่นได้เขียนถึงกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้ดังนี้

1. การควบคุมกฎหมายจารีตด้วยกฎหมายรัฐ

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างที่เห็นชัดของความพยายามในการควบคุมกฎหมายของจารีตประเพณี (Customary law) ด้านกฎหมายรัฐ (State law) ดังความเป็นมาโดยย่อดังนี้

ในยุคได้อาณานิคมสเปน ทรัพยากรธรรมชาติทั่วหมู่เกาะสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ถูกประกาศให้เป็นสมบัติของสเปน โดยยอมให้ชนพื้นเมืองจดทะเบียนที่ดินที่ครอบครองอยู่ได้ แต่ด้วยหลายสาเหตุไม่ปรากฏว่ามีชนพื้นเมืองใดไปจดทะเบียน

ในยุคได้อาณานิคมอเมริกาที่ดินทุกแห่งทั่วหมู่เกาะสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ถูกประกาศให้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public domain) เว้นแต่

(1) ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนไว้ตั้งแต่สมัยสเปน

(2) ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนใหม่ในระบบ Torrens System ตาม Land Registration

Act, 1902

(3) ที่ดินของชนพื้นเมืองตามกฎหมายจารีตประเพณี

ต่อมาในยุคหลังอาณานิคม รัฐบาลสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สืบทอดนโยบายอเมริกา ในเรื่อง สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินอกชน และให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิครอบครองได้ 10 ปีตาม Ancestral Land Decree, 1974 แต่กระนั้น ก็ออกกฎหมายยึดมาให้สัมปทานเหมืองแร่ตาม Mining' Rights Act (“IPRA” หรือ “อิพรา”) ออกมาได้สำเร็จ

2. กฎหมายสิทธิชนพื้นเมืองสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, 1997 (“IPRA”)

IPRA เป็น “กฎหมายลูก” ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ปี 1987 ที่เขียนไว้ อย่าง “สวดยหู่” 85 มาตรา ขึ้นมารองรับและส่งเสริมสิทธิชนพื้นเมืองใน 4 ประการ ดังนี้

1. สิทธิในสมบัติบรรพบุรุษและที่ดินบรรพบุรุษ (Rights to Ancestral Domains & Lands)
2. สิทธิปกครองตนเองและตัดสินใจเอง (Right to self-Governance & Self-Determination)
3. สิทธิในศักดิ์ศรีแห่งวัฒนธรรม (Right to Cultural Integrity)
4. สิทธิยินยอมโดยเสรี และมีข้อมูลล่วงหน้า (Right to free & Prior Informed Consent)

IPRA มีความละเอียดและครอบคลุมกว้างขวางมากมายหลายหัวข้อ เช่น

- สมบัติบรรพบุรุษ (Ancestral domain) พื้นดิน พื้นน้ำ ชายฝั่ง ทรัพยากรธรรมชาติใน นั้น และโฉนดสมบัติบรรพบุรุษ (CADT: Certificate of Ancestral Domain Title) ซึ่งเป็น “โฉนดรวม” ของสมบัติบรรพบุรุษทุกประการ

- ที่ดินบรรพบุรุษ (Ancestral Lands) ที่ดินที่ชนพื้นเมืองครอบครองใช้ประโยชน์ และ โฉนดที่ดินบรรพบุรุษ (CADT: Certificate of Ancestral Domain Title) ซึ่งเป็นโฉนดเฉพาะของ ที่ดินบรรพบุรุษ

- การเรียกร้องสิทธิโดยชุมชน (Communal claims) & การตรวจสอบ-รับรอง (Delineation & Recognition)

- กฎหมายจารีตประเพณี (Customary law)

- ชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง/ชนพื้นเมือง (Indigenous cultural communities/Indigenous people)

- คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อชนพื้นเมือง (NCIP: National Commission on Indigenous People)

- กรรมกรสิทธิ์พื้นเมือง (Native Title) สิทธิเหนือสมบัติและที่ดิน (Domain & Lands) ที่ไม่เคยตกเป็นของแผ่นดิน (Public) และชนพื้นเมืองครอบครองมาและก่อน

2. รัฐญี่ปุ่น

จักรพรรดิเมจิ คือ ผู้ที่ทรงนำเอาระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (Private Ownership in Lands) ของฝรั่งมาใช้ครั้งแรกในรัฐญี่ปุ่น เมื่อทศวรรษ 1870 ทำให้เกิดการถือครองที่ดินในรูปแบบใหม่ที่ ใช้วิธีออก “โฉนด” ให้แก่ผู้ที่ได้การถือครองมาตามขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนแบบฝรั่งจึงเริ่มเข้ามาข่มทับวัฒนธรรมดั้งเดิมแบบ “อิริโอ” ในรัฐญี่ปุ่นเอง

นอกจากนี้ จักรพรรดิเมจียังทรงใช้นโยบาย “เอกสารสิทธิ์เป็นใหญ่” คือ เมื่อเกิดข้อพิพาทใด ๆ ในเรื่องที่ดิน รัฐก็จะดูเอกสารสิทธิ์เพียงอย่างเดียว โดยไม่นำพาวาว่าคู่พิพาทจะยากจนหรือร่ำรวย ชาวบ้านยากจนจึงแพ้คดีเจ้าที่ดินผู้มีอำนาจเสมอ

นโยบายเช่นนี้จึงเป็นนโยบายการส่งเสริมการรวบรวมที่ดิน เพราะมีผลให้คนรวบรวมที่ดินได้ง่ายขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ-สังคมในรัฐญี่ปุ่น อย่างรุนแรงยาวนาน ตั้งแต่ปลายศตวรรษ 19 เรื่อยมาถึงครึ่งแรกศตวรรษ 20

ยิ่งกว่านั้น จักรพรรดิเมจียังทรงทรงพยายามรวบพื้นที่ “อิริโอ” เข้ามาไว้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain) เพื่อเพิ่มพูนพระคลังสมบัติของรัฐอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อ “อิริโอ” ในด้านลบ ที่จักรพรรดิเมจิทรงก่อให้เกิดขึ้นต่อจารีตประเพณีดั้งเดิมของรัฐญี่ปุ่น แต่กระนั้นก็ดี พระองค์ก็ได้ทรงคิดวิธีแก้ไขปัญหา ซึ่งพอจัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านบวกไว้ด้วย กล่าวคือ เมื่อพระองค์ทรงเริ่มให้ทำประมวลกฎหมายแพ่ง 1898 เป็นกฎหมายรัฐญี่ปุ่นเล่มแรกที่เลียนแบบฝรั่ง กฎหมายแพ่งเล่มนี้ก็ได้ให้การรับรอง กลุ่มครอง “อิริโอ” ให้คงอยู่ต่อไปอย่างเป็นทางการ (ในมาตรา 263 และมาตรา 294) เกือบคู่กับระบบกรรมสิทธิ์เอกชน จากตะวันตก และศาลรัฐญี่ปุ่น ก็ได้ร่วมใช้กฎหมาย 2 มาตรา นี้ อย่างแข็งขันเสมอมา ทำให้วัฒนธรรม “อิริโอ” ยังคงอยู่ต่อมา ด้วยผลงานของศาลรัฐญี่ปุ่นโดยแท้

3. สหรัฐอเมริกา

นโยบายการถือครองที่ดินของสหรัฐอเมริกา ในช่วงแรกเป็นการส่งเสริมให้มีการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากมีที่ดินจำนวนมากที่ไม่มีคนบุกเบิกและต้องการหารายได้เข้ารัฐ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนต้องเปลี่ยนนโยบายใน ค.ศ.1841 ได้นำนโยบายการจำกัดสิทธิเข้ามาใช้ โดยประชาชนแต่ละคนสามารถซื้อที่ดินได้ไม่เกิน 160 เอเคอร์ ใน ค.ศ.1861 รัฐสภาได้ออกกฎหมาย Homestead Act มีวัตถุประสงค์เพื่อชักชวนให้ผู้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่ในพื้นที่ เรียกว่า

Tran Mississippi West กฎหมายกำหนดไว้ว่าหัวหน้าครอบครัวจะได้รับที่ดินเป็นเนื้อที่ 160 เอเคอร์ และเมื่อทำการเพาะปลูกเป็นเวลาครบ 5 ปีแล้ว จะได้รับโฉนดที่ดิน ทั้งนี้หัวหน้าครอบครัวจะเป็นพลเมืองอเมริกาหรือผู้ที่จะเป็นพลเมืองอเมริกาก็ได้ ต่อมาใน ค.ศ.1904 ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สามารถถือครองที่ดินได้ครอบครัวละ 320 เอเคอร์ และใน ค.ศ.1916 ได้มีกฎหมาย Stock Rain Sing Homestead กำหนดให้รัฐขายที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเลี้ยงสัตว์และผลิตอาหารสัตว์ สำหรับสามีภรรยาครอบครัวละ 640 เอเคอร์ (คนละ 320 เอเคอร์)

หลังสงครามโลกครั้งแรกใน ค.ศ.1920 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายกีดกันคนเข้าเมืองอย่างจริงจังและในช่วง ค.ศ.1930-1940 รัฐบาลกลางได้ดำเนินการโครงการ Program of Subsistence Homesteads เพื่อสร้างให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินผืนเล็ก ๆ ในขนาดที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพได้ กับสามารถที่จะใช้เวลาว่างที่จะไปทำงานอย่างอื่น เช่น งานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้บ้านบ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการกระจายกิจการอุตสาหกรรมในเมือง นอกจากนี้รัฐบาลยังมีมาตรการในการบังคับซื้อที่ดินไว้เพื่อการชลประทานแก่วัฒนาและปศุสัตว์ (ทางภาคตะวันตก)

ใน ค.ศ.1943 ได้ยกเลิกการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินขณะนั้นมีที่ดินที่ไม่ได้จัดสรรอยู่เพียง 184 ล้านเอเคอร์ แล้ววางนโยบายในการจัดการที่ดินใหม่โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตั้งถิ่นฐานบ้านเมืองจับจองได้ไม่เกินครอบครัวละ 640 เอเคอร์ ส่วนที่ดินที่ทำเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์กฎหมายไม่ให้สิทธิเอกชนในการจับจอง
2. ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนาให้รัฐมีอำนาจหาผลประโยชน์โดยให้เช่าหรือขายก็ได้
3. ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประมาณ 140 เอเคอร์ ให้เอกชนเช่าเพื่อเลี้ยงสัตว์

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้จำแนกสมรรถนะของที่ดิน โดยเปรียบเทียบตามความเหมาะสมของการใช้ที่ดินว่าที่ดินบริเวณใดควรใช้เพื่อการเพาะปลูกหรือเหมาะสำหรับการเลี้ยงสัตว์ เป็นเขตป่าไม้หรือควรทำอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรก็ได้กำหนดไว้ใช้พื้นที่ปลูกพืชแต่ละชนิดต่างกันไป เช่น มีการกำหนดพื้นที่ที่เรียกว่า “แถบสีเหลือง” (Yellow belt) ใช้ปลูกข้าวโพดเป็น ต้น

จะเห็นได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกินของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกเปิดโอกาสแก่เอกชนโดยเสรีในการถือครองที่ดินตามขนาดที่กำหนด เพื่อให้พอทำกินสำหรับการเกษตรกรรมทุกสาขา แต่ในช่วง 80 ปี ที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบันกลับตรงกันข้าม คือ ขยายขนาดที่ดินสำหรับการเกษตรกรรมทุกประโยชน์แก่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคตะวันตก ไร่ก็ ดี การถือครองที่ดินของสหรัฐไม่ค่อยมีปัญหาหนัก ทั้งนี้ เพราะมีระบบการคุ้มครองสิทธิของ

สังคมและระบบภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกประกอบกับพลเมืองของสหรัฐ ยอมรับในกรรมสิทธิ์ของเอกชนและสิทธิส่วนรวมมาก ทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินหมดไป

4. สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

การศึกษากระบวนการควบคุมการถือครองที่ดินด้วยกฎหมายโดยตรง (ยกเว้นการควบคุม ด้วยมาตรการทางการปฏิรูปที่ดิน) ประเทศที่มีกำหนาดังกล่าวใช้ค่อนข้างชัดเจนมาก คือ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และโดยที่กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีนเกี่ยวเนื่องกัน ทั้งการกำหนดสิทธิ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมูลค่าที่ดินเพิ่มจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายทั้ง สามลักษณะควบคู่กันไป

กฎหมายที่ดินของสาธารณรัฐจีน ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ.2473 และมีผล บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2489 ได้บัญญัติถึง สาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน และภาษีมูลค่าที่ดินเพิ่มไว้ ดังนี้

สิทธิในที่ดินทั่วไป

กฎหมายกำหนดไว้ว่า ที่ดินทั้งหมดของสาธารณรัฐจีนเป็นของชาวจีนทุกคน ที่ดินของ เอกชน คือที่ดินส่วนที่ประชาชนเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ที่ดินของเอกชนหากเจ้าของสาบสูญให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ สิทธิต่าง ๆ เหนือพื้นดินจะ เกิดมีขึ้นได้ก็โดยบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเจ้าของที่ดินไต่ในที่ดินของตนใน กรณีหนึ่งกรณีใดต่อไปนี้ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ

1. เจ้าของที่ดินรวมทั้งสมาชิกในครอบครัว สำหรับที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือมณฑลที่ ที่ดินตั้งอยู่เป็นเวลา 3 ปี บริบูรณ์
2. เจ้าของร่วมสำหรับที่ดินซึ่งอาศัยอยู่นอกอาณาเขตเทศบาลหรือมณฑลที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เป็นเวลาติดต่อกัน 1 ปีบริบูรณ์
3. องค์กรธุรกิจสำหรับในเขตเทศบาลหรือที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ติดต่อกันเป็นเวลา 1 ปี บริบูรณ์
4. ยกเว้นกรณีไปรับข้าราชการทหารไปศึกษาปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือหลบหนีความยาก ใจหรือจลาจล

ที่ดินของเอกชน รัฐบาลอาจสั่งห้ามโอน ห้ามก่อสร้างหรือห้ามให้เช่าก็ได้ ถ้าการ โอน การก่อสร้างหรือการให้เช่านั้นขัดต่อนโยบายของรัฐ

ที่ดินที่เอกชนไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ ประกอบด้วยที่ดินชายทะเล ทะเลสาบธรรมชาติ ที่ชายตลิ่ง ทางเดินเรือ ทางน้ำ ทางสาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ แหล่งโบราณและที่ดินอื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายห้ามเอกชนครอบครอง

ที่ดินของรัฐไม่สามารถให้ใช้หรือมีภาระผูกพันหรือให้เช่าเป็นเวลานานเกิน 10 ปี โดยไม่ได้รับความเห็นชอบและยินยอมจากสภาท้องถิ่น

สำหรับที่ดินของคนต่างด้าว กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า คนต่างด้าวจะสามารถมีสิทธิในที่ดินได้ ถ้าคนต่างด้าวนั้นเป็นพลเมืองของประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐจีน และได้รับอนุญาตแล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสนธิสัญญาซึ่งทางจีนจะให้สิทธิเท่ากับที่ได้รับในประเทศของคนต่างด้าวนั้น ๆ โดยคนต่างด้าวจะต้องซื้อหรือเช่าได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ ที่อยู่อาศัย ร้านค้าหรือโรงงาน โบสถ์ โรงพยาบาล โรงเรียน สำหรับคนต่างด้าว สถานทูตและสถานกงสุลและป่าช้า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐบาลเกี่ยวกับการลงทุนอุตสาหกรรมอาจเช่าหรือซื้อที่ดินได้ตามความจำเป็น เนื้อที่และบริเวณของที่ดินให้เป็นไปตามคำอนุมัติของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกิจการนั้น ๆ สำหรับเนื้อที่หรือบริเวณที่ตั้งของที่ดินที่อนุญาตขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของกฎหมายของเทศบาลหรือมณฑล

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้โอนที่ดินให้แก่คนต่างด้าวหรือให้คนต่างด้าวเช่า คือ ที่ดินเกษตรกรรม ที่ป่าไม้ ที่ทำการประมง พุ่เลี้ยงสัตว์ บ่อเกลือ แหล่งแร่ แหล่งน้ำและบริเวณเขตทหาร

กฎหมายของสาธารณรัฐจีน รับรองสิทธิในการถือครองที่ดินรับรองสิทธิอย่างเสมอภาคในโอกาสเท่าเทียมกัน รัฐให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์ในที่ดินมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือนอกมณฑล ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการที่จะคุ้มครองพื้นที่การเกษตร ส่วนพื้นที่ในเขตเทศบาลหรือมณฑลที่กฎหมายมิได้กล่าวถึงไว้ อาจเป็นเพราะระบบด้านภาษี สามารถควบคุมการถือครองได้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ตั้งรกร้างเปล่าต้องเสียภาษีสูง

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศไทย

การออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ยุคเริ่มแรก (พ.ศ.2497-2528) ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับไว้แน่นอน ส่วน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ก่อนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 71 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2497 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2497 อันเป็นวันเดียวกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้นบทบัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 แบบ จึงใช้บังคับพร้อมกัน มีสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและการปฏิบัติยังต่อเนื่องกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตรา ก็ยังมีบทบาทและยังใช้อยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินทุกฉบับ และรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1.1 การแจ้งการครอบครองที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดมาตรา 5 ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497-29 พฤษภาคม พ.ศ.2498) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใดเนื้อที่เท่าใดเพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้อง

ทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แจกให้กับเจ้าของที่ดินซึ่งมาแจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่ไม่ได้มาแจ้งการครอบครองภายในกำหนด กฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 5 วรรคสอง

ต่อมาใน พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2515) ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินมีก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตาม มาตรา 27 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การแจ้งครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดินนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครองหรือเอาที่สาธารณะประโยชน์ ที่หวงห้าม มาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น

ผู้ที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ดังกล่าวสามารถนำหลักฐาน ส.ค.1 ไปขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบันไม่ว่าที่ดินภายหลังจะอยู่ในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

1.2 การรับรองสิทธิของโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.1 ตามบทบัญญัติมาตรา 6 เจ้าของที่ดินบางคนมีสิทธิอันจะขอรับโฉนดที่ดินได้ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่ายุแล้ว และต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 มาตรา 4 ยกเลิกกฎหมายเก่า เพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 6 นี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกบุคคลดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2479) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะรองรับโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2479) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้า

ครอบครองที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจอง บุคคลที่ถือครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่
ขอจับจองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ บุคคลที่ขอจับจองที่ดินและนายอำเภอหรือข้าหลวง
ประจำจังหวัดแล้วแต่กรณีส่งออกไปอนุญาตให้ ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ

(ก) “ใบเหยียบย่ำ” ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ
ภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอ
นายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 แบบ
หมายเลข 3 ดังกล่าวนี้อถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่งซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

(ข) “ตราจอง” ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้ จะต้องทำประโยชน์ให้
แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง เมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน
เจ้าพนักงานที่ดินจะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์
ที่ดินประเภทหนึ่ง

ส่วนที่ไม่ได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้อง
ตามกฎหมาย เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกระทรวงฉบับ
ที่ 1 (พ.ศ.2479) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ข้อ 1

ประเภทที่สี่ คือ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่
ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน พ.ศ.
2479) ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทที่สามมีสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินเช่นเดียวกัน

บุคคลทั้งสี่ประเภท ถ้าได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แล้ว ก็ขอโฉนดที่ดินได้ตาม
มาตรา 58 และ 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ก็
อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.2 ตามบทบัญญัติมาตรา 11 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมา
ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับความว่า ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองที่ตราว่า “ได้ทำ
ประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงใช้บัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะ
ส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไป จนกว่าจะได้มีการออกโฉนด
ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

2. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

2.1 การรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้มีบทบัญญัติให้โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่าตามค่านิยมในมาตรา 1 ซึ่งกำหนดว่า

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้ความหมายรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ฉะนั้นในประมวลกฎหมายที่ดินถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้วต้องหมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว เว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึงโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 (รวมมาตรา 58 ทวิ ที่เพิ่มเติมภายหลัง) “โฉนดที่ดิน” ในที่นั้นหมายถึงโฉนดที่ดินออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างเดียวไม่ได้หมายความว่าถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นปัจจุบันไม่ได้ออกอีกแล้ว

2.2 การรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคล ตามมาตรา 2 ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นการรับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่สมัยก่อนว่าที่ดินเป็นของเจ้าแผ่นดิน (ดังที่เคยกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) ต่อมาเมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1304-1307 สรุปได้ว่าที่ดินของรัฐนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ ยึดไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าหากที่ดินในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ดินส่วนนั้นก็จะต้องเป็นของรัฐ คือ รัฐเป็นเจ้าของเสมอไป ในทางกลับกันถ้าที่ดินนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์แล้ว (มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างอื่น คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) ก็สามารถไต่ชั้นรัฐได้ตลอดไป

2.3 การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรณีต่อไปนี้”

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

2.4 การกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 56 ได้กำหนดแบบของโฉนดที่ดินโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีการกำหนดดังนี้

(1) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้ใช้แบบ น.ส.4 ก. น.ส. 4 ข. และ น.ส. 4 ค.

(2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510) ยกเลิกแบบ โฉนดที่ดินตามกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และให้ใช้แบบ น.ส.4

(3) กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2514) เพิ่มเติมแบบโฉนดที่ดินขึ้นอีกแบบหนึ่งตามแบบ น.ส. 4 ง.

2.5 การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้โฉนดที่ดินต้องมีความสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้สิทธิในที่ดิน
- (2) ตำแหน่งที่ดิน
- (3) จำนวนเนื้อที่
- (4) รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ
- (5) ให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย
- (6) ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ

(7) ให้ทำคู่ฉบับรวมสองฉบับ มอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินไว้ฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน

2.6 การกำหนดเรื่องการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ตามมาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่จังหวัด เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะไปดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศล่วงหน้าในท้องที่ซึ่งจะรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่า 30 วัน และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

2.7 การกำหนดเรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอออกโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะรายได้ (แต่ต้องเป็นที่ดินบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 58 มาแล้ว)

3. ประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) (พ.ศ.2515)

ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2515 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2515

แก้ไขเพิ่มเติมแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หลายประการ ดังนี้คือ

3.1 การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดินได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมอบหมายผู้อื่นได้นั้น เพราะบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจมากมายไม่สามารถแบ่งเวลาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินได้จึงให้รัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนเพื่อความสะดวกคล่องตัวในงานที่จะให้งานออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

เท่าที่มีการมอบหมายมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ฉะนั้นโฉนดที่ดินออกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นระยะ ๆ ก็จะมีลายมือชื่อของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมอบหมายของรัฐมนตรี ตามมาตรา 57 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) นี้

3.2 การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 โดยกำหนดให้เขตที่จะทำการเดินสำรวจต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวร และกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่จะนำเดินสำรวจได้ให้เป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบยื่น่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประเภทที่สอง ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ (พ.ศ.2515) เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันเดินสำรวจ ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวหมายความว่าความถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ประเภทที่สาม ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำหรือไม่มีหลักฐานเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลประเภทที่ 2 และ 3 ให้ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2515) ซึ่งได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ไว้ว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ได้เมื่อปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
- (2) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจังและ
- (3) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็น

ประโยชน์ในทางธุรกิจ

ที่ดินประเภทที่ 3 ห้ามโอน 10 นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทางราชการ

นอกจากนี้มาตรา 58 ทวิ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ยังกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย (ต่อมามาตรา 58 ทวิ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 เกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้ามโอนโดยเพิ่มเติมการโอนให้แก่ทบวงการเมือง และการโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้เป็นข้อยกเว้นการห้ามโอนด้วย)

3.3 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

(1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ให้ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ไม่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินหมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งครอบครองด้วย

(2) เพิ่มเติมให้มีมาตรา 59 ทวิ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) (แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตร.) และมีความจำเป็นใน

การขออนุญาตที่ดินสามารถขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองได้ โดยต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีมีความจำเป็นและให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออก โฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515)

นอกจากนี้มาตรา 59 ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม มาตรา นี้ หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคล ดังกล่าวด้วย

3.4 กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินกรณีที่ดินที่รังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค.1

โดยกำหนดเป็นมาตรา 59 ตริ ว่า ในการออกโฉนดที่ดินถ้ากำหนดเนื้อที่ที่ทำการรังวัด ใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออก โฉนดที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์นี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2515 ข้อ 11 (1) (2) ก. ข. ค. และ ง. แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2524 ข้อ 3 และข้อ 4

การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2528-ปัจจุบัน)

ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ใช้ บังคับและได้มีการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมจากเดิม ดังนี้

1. กำหนดแบบโฉนดที่ดินแบบใหม่

(1) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ โดยใช้แบบ น.ส.4 จ. (ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ.2524) ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2529

(2) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ โดยให้ใช้แบบ น.ส.4 จ. (ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2537) ซึ่ง โฉนดที่ดินตามแบบนี้เป็นโฉนดที่ดินแบบล่าสุดและได้ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

2. กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 57

โดยกำหนดให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือเจ้า พนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของ เจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญลงในโฉนดที่ดิน (การแก้ไขแบบโฉนดที่ดินครั้งหลังสุดที่ให้มีเจ้า

พนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ลงนามประทับตรา¹ ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเคยมีโฉนดที่ดินแบบนี้มาก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486)

ฉะนั้นในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราในโฉนดที่ดินจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(2) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

(3) เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมาย 2 กรณีคือ

(ก) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นปีงบประมาณไป (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497)

(ข) เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาส่วนแยก (โดยอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินอาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

3. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 58 หลักการใหญ่คงเดิมตามกฎหมายเก่า เพียงแต่ปรับเปลี่ยนอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์จากนายอำเภอมาเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน ในช่วงระยะเวลานี้ได้เปลี่ยนตำแหน่งผู้ควบคุมงานเดินสำรวจจาก “ผู้กำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” และเปลี่ยนชื่อหน่วยงานปฏิบัติการเดินสำรวจจาก “กองกำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” สำหรับมาตรา 58 ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย คือ เพิ่มเติมให้มีการยกเว้นการห้ามโอน กรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับองค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจด้วย ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดผกผัน หรือเป็นมิติใหม่สำหรับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในช่วงนั้นกล่าวคือ กรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายใน 20 ปี (พ.ศ.2528-2527) โดยการกู้เงินจากธนาคารโลกมาดำเนินการและได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการรังวัดทำแผนที่และปรับเปลี่ยนระบบพิชิตภาค

29 ศูนย์กำเนิด มาเป็นระบบพิกัดฉาก ยูทีเอ็มและ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเพิ่มเติมมาตรา 58 ตรี ขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) สามารถมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยทั่วถึง

มาตรา 58 ตรี มีหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการดังนี้ คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน

(2) การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตาม (1) ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:5000 ที่ใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปขยายรูปแปลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก 1:4000 แล้วใช้รูปแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปเขียนโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องไปทำการสำรวจรังวัดในที่ดิน

(3) เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรี (1) ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

(4) ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

4. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

5. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

ตามมาตรา 59 ทวิ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีการขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน กรณีจำเป็น และกรณีที่ดินที่ขออนุมัติมีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2532 ข้อ 5, 6 และ 7 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ข้อ 5, 6 และ 9)

6. การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค. 1

ตามมาตรา 59 ตรี ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8, 9 และ 10 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) ข้อ 3 และ 4)

โดยสรุปแล้ว ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินมีการดำเนินการเป็น 4 วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น

(1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้านหรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศได้

(2) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศดำเนินการในพื้นที่โล่งสามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตกเสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มี น.ส.3 ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

วิธีที่สอง การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีที่สาม การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งรวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

- (1) การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น
- (2) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน
- (3) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

วิธีที่สี่ การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม การออกโฉนดที่ดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดินจะต้องมีการดำเนินการและมีวิวัฒนาการต่อไปดังที่เคยมีวิวัฒนาการมาแล้วในประวัติศาสตร์ตามที่กล่าวมาโดยลำดับ และในที่สุดก็จะต้องมีการพัฒนาวิธีดำเนินการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนสืบต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาในเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมายของกรมที่ดิน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ในพื้นที่หลายประเภท อาทิ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่สงวนไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น ป่าไม้ถาวร และป่าชายเลน เป็นต้น ซึ่งสำหรับกรณีป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15

ธันวาคม พ.ศ.2530 กำหนดขอบเขตการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีไว้จำนวน 23 จังหวัด ที่มีชายฝั่งทะเล (ยกเว้นจังหวัดนราธิวาส) โดยหากราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) หากได้ขออนุญาตที่ดินไปก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าชายเลน (วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2530) สามารถออกโฉนดที่ดิน เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนได้ แต่สำหรับบุคคลที่ถือครองที่ดินในบริเวณเดียวกัน โดยครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเหมือนกัน แต่เพิ่งจะมาขออนุญาตที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้เนื่องจากขัดกับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (5) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ดังนั้น เพื่อความเสมอภาค ความเป็นธรรม และบรรเทาความเดือดร้อนแก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาในลักษณะเดียวกัน จึงควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ในข้อดังกล่าวเพื่อให้ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2537) โดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2530 สามารถออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ถึงแม้ว่าราษฎรดังกล่าวจะได้ขออนุญาตที่ดินในบริเวณนี้ภายหลังวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าชายเลนเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2530 แล้วก็ตาม

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนนั้นได้บัญญัติแยกไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 มาตรา 66 และมาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองเนื้อหาโดยทั่วไปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 67 มีเจตนารมณ์ที่จะประกันสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบทบัญญัติทั้งสองมาตามดังกล่าวนี้ แม้จะเป็นบทบัญญัติที่ยังคงหลักการเดิมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 ตามลำดับเอาไว้ แต่ก็ยังมีความแตกต่างกันในบางประเด็นสำคัญบางเรื่องดังจะเห็นได้จากตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเนื้อหาของสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม	หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน

<p>ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน</p>
<p>มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม</p>
<p>การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้าน</p>

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
<p>สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง</p>	<p>สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของ</p>

	รัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง
--	--

บทบัญญัติมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามลำดับ ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ขยายตัวผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จาก “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ให้กว้างออกไปครอบคลุมไปถึง “ชุมชน” และ “ชุมชนท้องถิ่น” ด้วย

2) มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้จำกัดเนื้อหาของสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู “ศิลปะหรือวัฒนธรรม” อันดีของท้องถิ่นและของชาติ ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้รับรองทั้งสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูศิลปะและสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูวัฒนธรรม ให้แคบลงเป็นสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู “ศิลปวัฒนธรรม” อันดีของท้องถิ่นและของชาติ อันเป็นการรับรองสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูเฉพาะศิลปะที่เป็นวัฒนธรรมเท่านั้น

3) มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเนื้อหาของสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้กว้างออกไปเพื่อให้ครอบคลุมถึงมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก “ความหลากหลายทางชีวภาพ” ด้วย

4) มาตรา 67 วรรคแรกตอนต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเนื้อหาของสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนใน “การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์” จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 56 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น โดยนอกจากให้บุคคลมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังให้บุคคลมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการ “การอนุรักษ์” ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย

5) มาตรา 67 วรรคแรกตอนท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ขยายความการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย

ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติสิทธิ ตามมาตรา 56 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกรณีดังกล่าวนี้ ต้องเป็นการคุ้มครอง “ตามความเหมาะสม” ด้วย

6) มาตรา 66 และมาตรา 67 วรรคแรกและวรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตัดถ้อยคำ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่มีอยู่ในตอนท้ายของมาตรา 46 และมาตรา 56 วรรคแรกและวรรคสองตามลำดับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เป็นปัญหาในการใช้และการตีความในเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ออกไป เพื่อให้ “บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” สามารถที่จะใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ได้ทันทีอย่างไม่มีข้อก้ำกัอีกต่อไป

7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ได้ขยายเนื้อหาของมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติให้การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้าน “ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ” จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้าน “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งจะต้อง (ก) ดำเนินการประเมินผลกระทบที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบให้ครอบคลุมถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชน (ข) จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียและ (ค) มีผู้แทนองค์กรอิสระด้านสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสุขภาพเพิ่มเติมขึ้นในองค์กรอิสระซึ่งเป็นการให้ความเห็นประกอบในการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมจากเดิมที่มีเพียงผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 วรรคท้ายได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของมาตรา 56 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในประเด็น (ก) รับรองสิทธิของ “ชุมชน” ในการที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐอื่นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชุมชนเอาไว้ ซึ่งต่างจากการรับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 56 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เป็นรับรองสิทธิของ “บุคคล” ที่เป็นปัจเจกบุคคลแต่ละคน และ (ข) การรับรองสิทธิในการฟ้องนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 วรรคท้ายจำกัดการรับรองสิทธิในการฟ้องไว้เฉพาะการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐเฉพาะที่เป็น “นิติบุคคล” เท่านั้น แต่ตามมาตรา 56 วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิในการที่จะฟ้องไว้โดยไม่จำกัดเฉพาะหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็น “นิติบุคคล” เท่านั้น

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 8 ระบุเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรแห่งชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 85 กำหนดไว้ว่า

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างถาวรโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนิน

5. แนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน

โดยที่แนวทางการแก้ไขปัญหาราษฎรยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าที่ราษฎรต้องการหรือเรียกร้องอย่างมากและตลอดมา คือ แนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดที่ดิน สรุปได้ดังนี้

1. อำนาจในการจัดที่ดิน

ตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินที่จะดำเนินการจัดที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้แก่ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งรวมถึงจำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง หลักเกณฑ์สอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองวิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ หลักเกณฑ์การชดใช้เงินทุนที่ได้ลงไปในพื้นที่ดินนั้นและการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง

2. คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ

ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ.2498 ข้อ 4 ได้กำหนดว่าบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต้องเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีคุณสมบัติและอยู่ในลักษณะข้อกำหนดโดยครบถ้วนดังนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

(3) มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพหรือไร้ความสามารถหรือมีสติปัญญาไม่สมประกอบหรือเป็นโรคติดต่ออันน่ารังเกียจ เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็น ซึ่งทางการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น

(4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

(5) มีความประพฤติไม่คนเสเพลหรืออันธพาล

(6) มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้

(7) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ

(8) ต้องรับปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

3. ขั้นตอนการดำเนินงานจัดที่ดิน

1) เมื่อคณะกรรมการฯ ทา อนุมัติโครงการจัดที่ดินแล้ว กรมที่ดินจะดำเนินการวางแผนแบ่งแปลงตามที่ขออนุมัติไว้ แต่โดยปกติแล้วจะจัดแบ่งที่ดินให้แก่แต่ละครอบครัวตามสมควรแก่

อัตรภาพ ทั้งนี้ อยู่ภายใต้กำหนดสิทธิการมีที่ดินของบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ตามข้อ 6 ของระเบียบฯ)

2) ประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน ตลอดจนวิธีการรับบุคคลเข้าอยู่อาศัยและทำกินให้ประชาชนทราบ (ตามข้อ 7 ของระเบียบฯ)

3) ประกาศรับสมัครบุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเพื่อให้ยื่นคำร้องขอเข้าอยู่อาศัยฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด (ตามข้อ 9-10 ของระเบียบฯ)

4) เมื่อครบกำหนดประกาศรับสมัครบุคคลฯ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งกรมที่ดินแต่งตั้งขึ้นดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์แห่งระเบียบฯ

5) บุคคลใดประสงค์จะได้รับการจัดที่ดินแปลงใดให้จัดที่ดินแปลงนั้นให้แต่ถ้าบุคคลหลายคนประสงค์ที่ดินแปลงเดียวกันก็ให้วิธีจับสลาก เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติ คณะกรรมการคัดเลือกอาจจะพิจารณาคัดเลือกบุคคลให้อยู่ในที่ดินตามที่เห็นสมควรก็ได้ (ข้อ 12 ของระเบียบฯ)

4. การให้สิทธิในที่ดิน

เมื่อจัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินแปลงใดแล้ว ให้ออกใบจอง (น.ส.2) ให้แก่บุคคลนั้นไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินและได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ กำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว (ตามมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ทั้งนี้ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ออกสืบเนื่องมาจากใบจองที่ได้ออกในวันหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ห้ามโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นภายในกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ถ้าเป็นใบจองที่ได้ออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2514 แล้ว ห้ามโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยอนุมัตินายทะเบียนสหกรณ์ (ตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

5. ขั้นตอนการนำที่ดินในเขตป่ามาดำเนินการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำที่ดินในเขตป่ามาดำเนินการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน

2) ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาเพื่อเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

3) กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าที่ได้ทำการเพิกถอนสภาพแล้วให้แก่กรมที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการจัดสรรตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

6. แนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามกฎหมายป่าไม้

แนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามกฎหมายป่าไม้ เป็นแนวทางหนึ่งที่ภาครัฐ โดยเฉพาะกรมป่าไม้มีความประสงค์ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาราษฎรยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่า ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติและเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตป่า โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินในเขตป่า พอสรุปได้ดังนี้

1. อำนาจในการจัดที่ดิน

ตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้อนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติหรือในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมอยู่ก่อนแล้ว สามารถทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

2. คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับอนุญาต

ตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมไว้เพียงว่าต้องเป็นบุคคลและได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมอยู่แล้ว จนถึงวันที่ประกาศกำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

3. หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต

ตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม (1) กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตไว้เพียงว่าให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการอนุญาตยื่นคำร้องขอ และหากอธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการครองชีพมีอำนาจอนุญาตได้

4. การให้สิทธิในที่ดิน

1) ตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม (1) ได้กำหนดให้อำนาจให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินแปลงเดิมได้ แต่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว และมีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ต้องไม่เกิน 30 ปี รวมทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด

2) ตามมาตรา 16 ทวิ วรรคสี่ กำหนดว่าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3) ตามมาตรา 16 ทวิ วรรคหก กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด

4) ตามมาตรา 16 ทริ กำหนดว่า กรณีบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ตายมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้

5. ขั้นตอนการนำที่ดินในเขตป่ามาดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายป่าไม้

1) กรณีเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าเสื่อมโทรมและเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามนัยของมาตรา 16 ทวิ วรรคแรกและวรรคสอง จากนั้นอธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งอธิบดีฯ มอบหมาย จึงดำเนินการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดต่อไป

2) กรณีเป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพอุทยานแห่งชาติเสียก่อน แล้วนำมาออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจึงดำเนินการตาม 1) ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการอนุญาตให้บุคคลอยู่อาศัยทำประโยชน์ดังกล่าว

7. แนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

แนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ภาครัฐได้เคยนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมจำนวนประมาณ 40 ล้านไร่ แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการดำเนินงานมากขึ้น จนเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และนำไปสู่ประเด็นทางการเมืองอันเป็นผลให้การดำเนินงานดังกล่าวต้องชะงักงันไป โดยแนวทางดังกล่าวมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขพอสรุปได้ดังนี้

1. อำนาจในการจัดที่ดิน

ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินที่ได้ ส.ป.ก. ได้มาให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

2. คุณสมบัติของเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ข้อ 6 ได้กำหนดว่าเกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

3. ขั้นตอนการดำเนินการ

นอกจากการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวแล้วในการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินยังต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของเกษตรกรในหัวข้อก่อนประกอบกับความเป็นเกษตรกรตามความในมาตรา 4 ด้วย

4. การให้สิทธิในที่ดิน

1) จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่สำหรับเกษตรกรซึ่งประกอบเกษตรกรรมแล้วไปและไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ตามมาตรา 30) ซึ่งในเบื้องต้นในส่วนของดินของรัฐนั้น ส.ป.ก. จะให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01)

2) ที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือเป็นการโอนไปยังบุคคลที่ คปก. กำหนด (ตามมติ คปก. ครั้งที่ 5/2533 ประกอบมาตรา 39)

5. การนำที่ดินในเขตป่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

1) กรณีป่าสงวนแห่งชาติ ขั้นตอนการดำเนินการเป็นไปตามมาตรา 26(4) พอสรุปได้ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดส่วนหนึ่งไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) ส.ป.ก. ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติส่วนนั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(3) เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปใช้ในการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก

2) กรณีเขตอุทยานแห่งชาติหรือป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ต้องออกพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายนั้น เพื่อเพิกถอนสภาพป่าประเภทนั้นก่อน และเมื่อเพิกถอนแล้วจึงมาพิจารณาว่าสภาพเดิมของเขตอุทยานแห่งชาติหรือป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายนั้นเป็นป่าหรือที่ดินประเภทใดใน 4 อนุมาตราของมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติ แล้วนำไปดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปตามอนุตรานั้น

8. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553

วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2551 นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในหัวข้อ การดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 4 นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในภาคการเกษตร ข้อ 4.2.1.8 “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรและในรูปของนิคมการเกษตร” การจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชนและประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2535 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วม เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมด้านผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรที่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน โฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้ผู้ได้รับตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับตำแหน่งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ 6 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการที่มีอยู่เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 7 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงาน โฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน โฉนดชุมชนตามระเบียบนี้

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงาน โฉนดชุมชน รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(4) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงาน โฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงาน โฉนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(5) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงานของโฉนดชุมชน

(7) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 8 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้แก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ 9 ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ 10 ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงาน โฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ 11 ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามระเบียบนี้

นอกจากปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของครัวเรือนเกษตรกรรม การก่อสร้างสาธารณูปโภค นโยบายเพื่อความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายส่งเสริมการเกษตรเพื่อส่งออก จะเป็นสาเหตุของปัญหาการบุกรุกทำลายป่าแล้ว ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎหมายป่าไม้โดยมิได้คำนึงถึงวิถีชีวิตและวิถีแห่งสิทธิในที่ดินของชาวนบพและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในเขตป่ายังเป็นสาเหตุที่สำคัญมากกว่า ซึ่งจากสภาพปัญหาหลายประการดังกล่าวได้หล่อหลอมและพัฒนาให้ปัญหารายการบุกรุกเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่ากลายเป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้ในเชิงอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ เพราะเหตุว่ารัฐไม่อาจเคลื่อนย้ายอพยพราษฎรที่มีจำนวนมากมายออกจากพื้นที่ป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้กลับคืนสู่ธรรมชาติได้อีก

ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ไม่ได้มองข้ามปัญหาเหล่านี้ไป โดยไม่หาแนวทางแก้ไขเพราะรัฐเองก็ตระหนักดีว่าอาจเกิดปัญหาลุกลามขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งปริมาณและความรุนแรงของปัญหา จึง

ทำให้ช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ทุกฝ่ายเริ่มยอมรับสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขโดยการจัดสรรที่ดินในเขตป่าให้แก่ราษฎรผู้ยึดถือครอบครองมากขึ้นอันรวมถึงข้าราชการกรมป่าไม้ด้วย โดยในระยะแรกเป็นแนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าตามกฎหมายป่าไม้ แต่ผลปรากฏว่าแนวทางดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ด้วยเหตุที่ไม่เป็นที่ยอมรับของราษฎรทั้งในด้านสิทธิในที่ดินและขนาดแปลงที่ดินที่จัดสรร รวมทั้งการจัดสรรที่ดินมิใช่ภารกิจหลักของกรมป่าไม้ดังจะเห็นได้จากการไม่ประสบความสำเร็จในโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โครงการ ส.ท.ก. และโครงการ คจก. ดังนั้น ในระยะต่อมารัฐจึงหันมาใช้แนวทางการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2536 แต่เมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองกรณีการออก ส.ป.ก.4-01 ให้แก่นายทุนในจังหวัดภูเก็ตแล้ว ทำให้เกิดความสับสนและไม่แน่ใจแนวทางดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดสรรที่ดินในเขตป่าโดยกลับไปใช้วิธีการตามกฎหมายป่าไม้อีกครั้ง พร้อมทั้งยืนยันจะไม่นำที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีราษฎรครอบครองอยู่ไปดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2541

จากความไม่ชัดเจนในแนวทางการแก้ไขปัญหาราษฎรในเขตป่าโดยวิธีการจัดสรรที่ดินดังกล่าวของภาครัฐเอง เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเรียกร้องของราษฎรหลายกลุ่มที่ต่างต้องการได้รับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นอีกแนวคิดหนึ่งทำให้ผลการศึกษานี้เห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาของราษฎรดังกล่าวควรจะเป็นแนวทางตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งในจำนวน 3 ฉบับที่กล่าวมานี้ และไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจในทางเลือกใดก็ตาม รัฐจำเป็นต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเชิงพัฒนาการ โดยเฉพาะการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการจัดสรรที่ดินในเขตป่าไม้ให้แก่ราษฎรที่ยึดถือครอบครองอยู่ก่อน ตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งใน 3 แนวทางดังกล่าวข้างต้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อสังคมโดยรวม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในเรื่องการให้สิทธิในที่ดิน ความยั่งยืนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเป็นธรรมในด้านความรู้สึกและยอมรับของสังคมทั้งด้านพฤติกรรมของราษฎรในการมีส่วนร่วมในการสร้างปัญหาการบุกรุกทำลายป่าขึ้น และด้านภาครัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งประชาชนทั่วไปในฐานะเจ้าของประเทศและเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้

9. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ เพื่อปรับปรุงแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และ โฉนดที่ดินที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วจึงต้อง

ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตที่ได้ กำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี สมควรกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจาก กรมป่าไม้ และกรมพัฒนาที่ดินก่อน และกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพื่อ ป้องกันการบุกรุกของราษฎรกับเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยสาระสำคัญของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ที่กระทบโดยตรงกับที่ดินบนเกาะ คือ

ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับ ที่ดิน ดังต่อไปนี้

ที่ดินที่ราษฎรให้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

ที่เขา ที่ภูเขาและพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตาม มาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินแต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวล กฎหมายที่ดิน

ที่เกาะแต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบ ย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็น ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น

ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างอื่น

จากข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการออก โฉนดที่ดินบนเกาะไปจากเดิม กล่าวคือ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การออกโฉนด ที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง) ไม่สามารถนำมาใช้กับที่ดินบนเกาะได้ ทั้งนี้ มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินคำว่าที่ดินให้หมายรวมถึงเกาะด้วย

10. ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

11. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

คำอธิบายคำว่า “ป่า” ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้มีอยู่ในบทที่ 3 แล้วดังนั้นในบทนี้จึงมีคำอธิบาย เรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหัวข้อดังนี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในทางการเกษตรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่า

เช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมากจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ตามบทนิยามดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพสำหรับคำว่า “เกษตรกร” นั้น บทนิยามในมาตรา 4 ได้แบ่งเกษตรกรออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่บทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา 4 เป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการจัดที่ดินให้แก่ “เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้นเกษตรกรประเภทนี้จึงต้องเป็นผู้

ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

2. ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือเป็นบุตรของเกษตรกรและบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองตามบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” และต้องไม่ทำอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ.2535 มาตรา 3 ด้วย

สำหรับเกษตรกรผู้ใดจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในปัจจุบันระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ได้กำหนดว่าเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ได้กำหนดว่า เกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้จะต้องยื่นคำร้องขอตามข้อ 5 และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ 6 ซึ่งข้อ 6(6) ได้กำหนดว่าจะต้อง “ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงชีพ” อันเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

องค์กรเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด หน่วยราชการระดับกรมและระดับจังหวัดต่อไปนี้

1. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 12 ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ กรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรหกคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ

2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 13 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่ง อำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดประธานกรรมการเกษตรจังหวัด ปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพัฒนาการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตรา 7 เป็นหน่วยงานกลางดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดตั้งขึ้นเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในจังหวัดแล้ว มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้โครงการบรรลุปเป้าหมายตลอดจนการควบคุมดูแลและติดตามผลงานรวมทั้งประสานงานกับสวนราชการที่เกี่ยวข้อง

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 9 โดยจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น
- (3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกฎหมายให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การใช้จ่ายเงินกองทุนให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยกระทรวงคลังเป็นผู้เบิกจ่ายให้

การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การที่ ส.ป.ก. จะนำเอาที่ดินแปลงใดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเป็นเอกชน

การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการตามมาตรา 25 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การดำเนินเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการ เว้นแต่ในกรณีที่จะจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้

การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบทบัญญัติในมาตรา 26 ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการนำเอาที่ดินของรัฐหลายประเภทมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และยังกำหนดยกเว้นให้นำที่ดินมาดำเนินการได้โดยไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นเสียก่อนเพราะการปฏิรูปที่ดินต้องการที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินด้วยความรวดเร็วจึงตัดขั้นตอนที่จะทำให้เวลาที่ดำเนินการล่าช้าออกไป อย่างไรก็ดี ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำเอาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ต่อเมื่อได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้วที่ดินของรัฐแต่ละประเภทที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้มีดังนี้

1. สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือโดยทั่วไปเรียกว่าที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณประโยชน์นี้ต้องเป็นกรณีที่ราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้วถ้าราษฎรยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ แต่มีข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงนั้นมีความเหมาะสมแต่การประกอบเกษตรกรรมอาจถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์และ ส.ป.ก. นำเอามาปฏิรูปที่ดินได้

2. สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือโดยทั่วไป เรียกว่า ที่สงวนหวงห้าม เช่น ที่สงวนหวงห้ามที่ใช้ในราชการทหารที่ดินที่สงวนหวงห้ามที่ใช้ในราชการของกรมราชทัณฑ์ ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกรมธนารักษ์กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา หากที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและ

กระทรวงการคลังยินยอมให้ปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็ถือว่าที่ดินนั้นถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายที่ราชพัสดุและ ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินได้

3. สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น ที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินได้

4. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในแปลงที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26(4) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คำพิพากษาศาลฎีกา 561/2542 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่ดินที่จะมีการปฏิรูปที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน และไม่ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าของที่ดินและบุตรได้ทำหลักฐานยกที่ดินที่พิพาท ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ให้แก่โจทก์เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การที่เจ้าของที่ดินได้ครอบครองที่ดินพิพาทตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ จะมีผลใช้บังคับจนถึงแก่กรรม หลังจากนั้นจำเลยและบุตรได้ครอบครองที่ดินพิพาทตลอดมา จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินหรือบุตรได้สละสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทให้โจทก์

การนำป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐบาล (เมื่อ พ.ศ.2536 ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) มีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติไว้สรุปได้ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ร่วมกันพิจารณาและนำเสนอ โดยให้แก้ไขข้อเสนอบางข้อ

ก. สาระสำคัญของข้อเสนอ

1. หลักการ

1.1 ถ้าราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ตามประมวล

กฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้ว ราษฎรบุรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุรุกจะได้สิทธิก็ โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

1.2 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีนี้

2. วิธีการ

2.1 ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2 เมื่อราษฎรได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้น

2.3 คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

2.4 การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP-61 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

2.5 ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ราษฎรผู้ร้องครอบครองที่ดินก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป

2.6 ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชย์กรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้และส่งเอกสารสิทธินั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่า ยกเว้นจากการเขตปฏิรูปที่ดิน

2.7 กรมป่าไม้ กรมที่ดินและ ส.ป.ก. อาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการให้ราษฎรปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าวให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข. การดำเนินส่งมอบพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2536 เร่งรัดให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจให้ ส.ป.ก. นำไปประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้ครบถ้วนทุกจังหวัดภายใน 2536 แต่เนื่องจากระยะเวลาจำกัด กรมป่าไม้จึงไม่สามารถสำรวจข้อเท็จจริงในภูมิภาคได้ จึงได้จัดทำแผนที่มาตราส่วน 1:50,000 และข้อมูลแสดงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่งมอบให้ ส.ป.ก. ดังนี้

1.1 อาศัยฐานข้อมูลจากแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ.2535

1.2 ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม Landsat-5 ใน พ.ศ.2534 มาตราส่วน 1:250,000

1.3 ข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ของสำนักงานป่าไม้เขตท้องที่

1.4 ข้อมูลสภาพพื้นที่จากผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ โดยไม่ได้สำรวจรังวัดในพื้นที่ภูมิภาค แล้วจัดทำแผนที่ส่งมอบ

2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2537

เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้แล้วต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามิมติให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก่อนตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีนี้ทางปฏิบัติสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะสอบถามความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติก่อนแล้วคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2537 อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเสนอ

สาระสำคัญของข้อเสนอ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 เห็นควรอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมตามข้อเสนอทั้ง 4 ประการ โดยให้รับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติในการดำเนินการ ดังนี้

(1) การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดย ส.ป.ก.) ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น

(2) สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น

(3) เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดย ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

3. การเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อ พ.ศ.2537 ได้มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น นำเอาพื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่าหรือพื้นที่ที่ยังมีสภาพป่าและสภาพเป็นภูเขา ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประจวบ ไชยสาส์น) จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยยกเลิกแนวทางปฏิบัติเดิมและกำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่ ตามหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 0100/480 ลงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2538 ดังนี้

(1) การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Zone E) และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 มีสภาพเสื่อมโทรมแล้วเท่านั้น

(2) ก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการให้กันพื้นที่ที่ยังมีสภาพเป็นป่า รวมทั้งพื้นที่สวนป่าของทางราชการทั้งในพื้นที่จริงและในแผนที่ให้ชัดเจน สำหรับพื้นที่ส่วนที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมายไม่อาจส่งมอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้ระบุไว้ให้ชัดเจนในแผนที่แล้วส่งให้คณะกรรมการตรวจสอบสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้แต่งตั้งขึ้นตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องพื้นที่ที่ยังมีสภาพเป็นป่าอีกครั้งหนึ่ง

(3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ไปแล้ว แต่ยังมีได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ประสานงานกับกรมป่าไม้ในพื้นที่ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ 2 ก่อนที่จะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(4) ให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีสภาพเป็นป่าโดยเข้มงวดกวดขัน อย่าให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อหวังผลให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นเกิดขึ้นโดยเด็ดขาด สำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว ให้

กรมป่าไม้รังวัดแนวเขตพื้นที่ป่าที่เหลือให้ชัดเจนและดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียใหม่ให้ถูกต้องตามสภาพความจริง

4. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2538 เนื่องจากมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดภูเก็ต จนมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2536 อันมีผลทำให้กรมป่าไม้ไม่ต้องส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้กับ ส.ป.ก. อีกต่อไปสำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ส่งมอบไปแล้วให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวในข้อ 3 และนโยบายของรัฐบาลในข้อ 4 กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จึงประสานงานกันกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่าง 2 หน่วยงาน และเป็น การป้องกันมิให้เกิดปัญหากรณีดังเช่นจังหวัดภูเก็ตอีกโดยจัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกัน 2 ฉบับดังนี้

4.1 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ.2538

4.2 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2541

5. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2544

อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฯ คณะที่ 5 มีสาระสำคัญคือ

1. ให้กรมป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เร่งสำรวจสภาพพื้นที่ในเขตที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้ง 13 ฉบับ โดยละเอียดแล้วรายงานต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ภายใน 2 เดือน

2. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับไปพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดระบบการกระจายสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี